

积极培育有利于多元主体共同发展的 文化金融政策环境

周小华¹, 刘沂鑫²

(1.北京联合大学,北京 100101;2.美国 CoreLogic 公司,旧金山 94104)

摘要:良好的文化金融政策环境是在特定的社会环境中培养起来的,我国的文化与金融结合在政策层面还存在一些问题,如政策的科学化水平和民主化程序还有待提高,政策的稳定、协调性、周密性和配套性差,还不能适应文化产业发展规律和切实转变财政投入方式的需要,不能适应社会主义市场经济发展的需要。必须进一步细化文化与金融融合发展相关政策的制定与实施,形成投资主体多元化、融资渠道多样化及资金效率最大化的政策环境;完善文化与金融结合的长效机制和对接机制,巩固和提升文化金融产业的政策环境;加强法治环境建设,建立健全规范文化金融产业的相关法律体系和风险防范体系。要将财政政策和产业政策、行业政策、金融政策结合起来,实现文化与金融的协同共赢。

关键词:文化金融;投资主体;融资渠道;政策环境;政策体系

中图分类号:F062.9;G124 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-8580(2014)05-0036-11

良好的文化金融政策环境是在特定的社会环境中培养起来的,正如美国管理学家和社会科学家赫伯特·西蒙(Herbert A.Simon)在《人工科学》一书中提出的:“每个工程师都是安全的设计者”。为继续推动文化与金融融合,自 2010 年《关于金融支持文化产业振兴和发展繁荣的指导意见》之后,2014 年国家集中出台了系列政策:《关于推进文化创意和设计服务与相关产业融合发展的若干意见》、《关于加快发展对外文化贸易的意见》、《文化部关于贯彻落实<国务院关于推进文化创意和设计服务与相关产业融合发展的若干意见>的实施意见》、《关于深入推进文化金融合作的意见》等等,标志着全国范围内文化产业的投融资拉开大幕。国家对文化产业的布局,既助力结构转型的文化经济布局,又注重世界政治和外交的文化布局。在新的文化经济时代,必须既拓展文化产业的外延,又挖掘文化的内涵,进一步创新文化金融体制机制,

基金项目:北京中传文化金融产业研究院中国文化金融产业课题(zcwh20130607)

作者简介:周小华,编审(E-mail:xiaohua@buu.edu.cn)

完善政策体系,优化政策环境,为深化文化金融合作,促进文化金融产业发展提供了新契机。

虽然目前国家层面的文化金融政策已经出台,但不容忽视的是,由于对文化产业的特殊性的认识还不充分,还不能很好地把握好文化产业的发展规律。在操作层面,我国的文化金融政策还相对滞后,相关法律法规缺失、过时的现象还十分严重,对文化金融产业的保护性、扶持性政策还有待完善。已有的相关文化金融产业政策的可操作性不强,现有政策还不能覆盖文化金融目前所存在的基本问题,如文化金融公共服务的模式单一、文化金融服务专业化程度低、金融机构为小微文化企业提供多样化服务缺乏、文化金融中介服务体系缺乏、文化融资担保机构、文化小额贷款公司缺乏等等问题。政策的科学化水平和民主化程序还有待提高,政策的稳定、协调性、周密性和配套性差,还不能适应文化产业发展规律和切实转变财政投入方式的需要,不能适应社会主义市场经济发展的需要。

一、文化与金融结合,在政策层面存在的主要问题

文化产业的发展离不开金融的引导、扶持和支持,我国的文化金融产业正在党和国家系列相关政策的引导下稳步发展;但也同时看到,由于我国的文化产业尚处于发展的初期阶段,相关文化金融政策的具体实施方案还没形成,由政策的不到位而带来的资本投入不足等问题已经成为我国文化产业发展的瓶颈。

其一,尚未形成促动文化资本自由流动的、开放的市场政策环境。文化产业在我国目前还处于发展的初级阶段,文化产业发展对文化金融多样化、多层次、规模化的需求与文化金融体系发育滞后的矛盾极为突出^①。尽管2014年集中地出台了《关于深入推进文化金融合作的意见》等相关政策,但文化与金融融合的相关政策滞后和缺失现象还没有消除,在很多方面还缺乏必要的政策支持,相关的文化金融法律法规体系还不完善,政策所允许的融资手段有限。特别是在操作层面,各项具体的实施方案还有待制定和完善。目前虽然出台了引导和鼓励各类资本投融资文化产业的政策,但缺乏对各类资本进入文化产业的保护和规范的法律法规,相应的融资担保体系也不健全,同时还缺乏对拨款资金合理有效的绩效评价机制,致使文化产业的投融资风险居高不下。这种由于制度缺失、资本文化缺失、信用制度建设滞后、国家本位主义的影响及体制外经济的“规则”滞后所产生的影响,使得促动文化资本自由流动的、开放的市场政策环境难以形成。

其二,在文化金融的管理体制上,政府对文化金融在行政管理上的行政壁垒还没有完全打破,文化企业的体制机制尚不健全,尚未建立起规范的企业制度,组织体制落后,运转不顺畅,公司治理不健全,缺乏有效的激励约束制度,市场对文化资源的配置尚未起到基础性的作用,加上一些文化单位的事业单位性质和产权不明晰,导致许多文化企业无法发行融资券或债券,也无法实施股权置换、买壳上市、借壳上市等融资手段,造成文化产业发展中资金不足等问题。

其三,政府根据市场经济和文化金融产业发展的现实要求,建立健全而且具有可操作性的文化金融产业政策支撑体系,是文化金融发展的前提条件。目前,我国的文化金融产业政策还不够具体、明确,政策流程不完整,很多政策只是停留在概念上,缺乏实际运作的可操作性。

在文化金融政策的形成和产生过程中,有的民主化和程序化不规范,有的政策缺乏法律依据,没有经过充分的论证,导致部分政策的流程过程不完整,在执行中缺乏必要的支撑环节和周密的实施计划。在政策的系统性上,文化金融还缺乏科学公正的评估、评价机制,在评估、监管、流转以及后续管理上还缺乏规范的操作流程,缺乏金融支持文化产业发展的补偿机制、退出机制及激励手段。在对文化金融产业的监管和考核机制上,我国的财政支持文化产业资金虽然在前期的投入阶段有充分的论证程序和环节,但缺乏后期对资金的监管和考核机制,导致资金的使用效率不高甚至是对投资资金的浪费,形成了金融机构投资文化企业风险大等问题。以上问题也导致了大多数文化企业与金融机构的结合还停留在“抵押为本”的模式上。

其四,文化与金融发育环境需要优化。我国虽是文化资源大国,但我国文化金融产业发育的环境亟须优化,我国文化企业的体制机制尚不健全,运转不顺畅,尚未建立起规范的企业制度,组织体制落后,公司治理不健全,缺乏有效的激励约束制度。还没有建立健全公共技术平台、公共信息平台及人才资源信息平台,中国文化产业还处于发展的初始阶段,文化产业的法律法规体系还不完善,投融资风险居高不下。这种制度缺失、资本文化缺失、信用制度建设滞后、国家本位主义的影响及体制外经济的“规则”滞后的影响,严重阻碍了文化金融产业的发展。还应该看到,在优化文化产业环境中,不能忽视文化建设、文化教育、人才培养与成长环境。由于资本的趋利特性,使得在文化与金融的结合过程中,不仅需要政策的引导,还需要法律法规的保护和规范。文化金融的有序发展,需要政府通过制订、完善相应的政策加以调控,完善的文化金融产业政策是事关文化产业持续健康发展的重要因素。

如何结合各领域、各单位自身工作的情况,将国家对文化与金融融合的各项举措落到实处,构建完善的文化产业投融资机制,真正落实好国家对文化产业的金融扶持政策,对于全面实施国家文化发展战略,推动文化产业又好又快发展,将产生重大而积极的意义。

二、进一步细化文化与金融融合发展相关政策的制定与实施, 形成投资主体多元化、融资渠道多样化及资金效率最大化的政策环境

在现代经济结构的调整中,日趋增大的文化含量,需要资本市场在提高文化资源配置效率、优化文化产业结构、提升文化产业竞争力、推动文化产业跨越式发展方面提供大力的支持。选择资本市场是促进文化产业发展的的重要手段,必须发挥资本市场在文化产业战略中的关键作用。同时,高质量、高发展性的资本资源同样也需要植根于良性、可持续发展的文化产业环境。这种双向的需求,需要政策的粘合。德国政治经济学家、社会学家马克斯·韦伯认为:“所有权概念的存在,是某种社会现实和实际社会政策,即实体合理性的体现。”^[2]文化金融产业政策,就是创造这种“合理性”的环境。在《关于金融支持文化产业振兴和发展繁荣的指导意见》、《关于深入推进文化金融合作的意见》等系列文件中,国家对创新文化与金融的融合所提出的具体明确的要求,为深化文化与金融的融合,提供了政策支撑和保障。

文化与金融的融合,要从政府、金融机构和企业三方面入手,要妥善处理政府与市场、政府与企业、政府与社会的关系,注重做好发展战略和顶层设计,建立促进文化产业与相关产业融合发展的完善的政策体系,提供各类公共服务,加强对市场活动监管,发挥好规划制定、

政策引导、搭建平台、提供服务的作用,创造良好的政策环境,促进统一开放、竞争有序的市场体系的形成。

文化企业要在政策的引导下转变观念,创新融合意识,在了解文化、了解市场、了解消费需求的基础上,准确分析市场,找准投资方向,借助金融的力量,从外延上深度融合到装备制造业、消费品工业、建筑业、信息业、旅游业、农业和体育等七大产业,通过跨界合作,寻找文化、金融及其他行业多方诉求的共同点和利益的平衡点,放大文化的“溢出”效应,实现多方共赢;在内涵上探索人文价值,产生出具有高文化附加值的产品,提升企业的核心竞争力,实现文化企业的跨越式发展。

三、完善文化与金融结合的长效机制和对接机制, 巩固和提升文化金融产业的政策环境

文化产业的迅猛发展吸引了资本的关注与聚集,随着文化与经济的一体化,文化与金融也形成了复合化,文化与金融的关系成为共生互动的关系。在这个背景下,完善文化金融的市场机制问题,显得尤为重要。要探索金融资源与文化资源对接的新机制,建立文化与金融合作发展的长效机制,引导和促进各类资本参与文化金融创新。通过金融对于文化产业的投融资机制体制的创新,拓宽资金融通渠道,“逐步形成以公有制为主体,多种经济成分、多种经营方式、多层次、多渠道、多体制办文化的新格局,尽快形成以政府投入为主导,以企业投入为主体,以市场融资为主力的文化投入机制。”^[3]

其一,强化文化金融的政策导向,建立文化金融合作发展的长效机制。文化与金融结合的政策导向机制包括政策导向体系和政策约束体系,强化文化与金融结合的政策导向体系是指按照国家的路线、方针、政策以及一系列相关的文化、金融和产业政策,引导文化与金融的有效结合;加强文化与金融结合政策约束体系是指运用国家相关的政策、法规,规范文化金融工作始终不偏离国家的大政方针,遵守国家的各项政策及法律法规,使文化与金融的结合逐步走向科学化、法制化、规范化的轨道。要在不断加大政府财政投入的同时,逐步形成多元化的文化产业投融资机制。要建立文化金融合作发展的长效机制,就必须将我国文化金融产业的发展纳入到国家文化发展规划的体系之中统一规划,在国家战略的框架下,做到既强调发挥市场机制的基础性作用,也具有顶层设计的战略与政策,同时要与区域政府的政策与投入相衔接;既不违背市场经济规律,又能吸收生产文化产品和提供文化服务的特点。发挥市场在文化金融资源配置中的积极作用,有效率、公平地配置有限资源,建设完备的尊重文化与金融共同发展规律的文化金融机制,实现国家战略与市场机制的结合。

其二,探索金融资源与文化资源对接的新机制。文化资金投入体系包括国家财政拨款、银行贷款、自筹经费和社会资金、外国资本和创投基金等等,虽然它们的投入方式、途径及运行机制各异,但在文化事业和文化产业发展的不同阶段互相联系、互相依存、互相促进、互相补充,产生不同的作用,形成了一个系统的联动过程,实现了文化与金融的有机结合。文化与金融的对接,依据的是文化金融的运行机制,它规定和制约着相关各方的活动范围、方式、流程和规范。健全并行之有效的体制与体系建设,要从三个方面着手:一是对文化金融的各方参与

者的规范;二是对文化金融市场中的各个体系进行统筹管理与监管的规范;三是对文化金融全过程的管理与监管规范。在文化与金融的对接过程中,必须建立健全无形资产价值的鉴定机制、评估认定机制、信用担保机制、托管及集保机制、市场利率定价机制、版权流转机制、抵押艺术品的交易变现和处置机制、监督机制以及风险补偿机制,开展多层次信贷产品开发,创新贷款模式,等等,这是文化资源与金融资源对接的关键点。

其三,建立完善的文化与金融相融合的中介服务体系。目前,我国的文化金融中介服务还相对薄弱。在《关于深入推进文化金融合作的意见》中,明确要求要加强文化金融中介服务体系建设:“支持有条件的地区建设文化金融服务中心,服务于文化企业和金融机构,促进文化与金融对接”;“扶持骨干文化企业和小微文化企业,搭建文化金融中介服务平台”^[9]。文化与金融的对接是双向的:在银行方面,要创新金融服务,特别是银、证、信、保四大金融体系的介入与主导,建立完善多层次、多领域、差别化的融资性担保体系,促进银行业金融机构与融资性担保机构加强规范合作,为文化企业融资提供增信服务,是文化金融发展的关键。在文化企业方面,要创新商业模式,鼓励文化企业深度参与金融业,积极推动文化类无形资产的评估、登记、托管及流转服务,加快文化产业资本向金融资本方向的拓展,实现文化与金融的对接与共赢。在政府的公共服务方面,要“鼓励法律、会计、审计、资产评估、信用评级等中介机构为文化金融合作提供专业服务,在清理整顿各类交易场所基础上,引导文化产权交易所参与文化金融合作。”^[10]由于文化金融结合的各项工作的都应该在信息交流与传递下逐步深入开展和具体实施^[11],所以,建立一个信息交流平台显得十分重要。文化与金融既然是合作,就必将牵涉多方的参与机构,如文化企业、银行、评估机构、律师事务所、担保机构、保险机构、交易机构等等,只有多方主体相互衔接与合作,才能保证文化与金融合作的顺利开展。这就亟需建设一个信息平台,提供文化金融的全程服务^[12]。公共信息平台的建立,将为艺术品质押融资提供权威的信息,促进银企之间的信息对接和银企沟通,以解决银行和文化企业之间信息不对称的问题,使各方协调对接,互动交流,合作共赢。

四、加强法治环境建设,

建立健全规范文化金融产业的相关法律体系和风险防范体系

良好的法律法规环境是文化产业生存和发展的基础。文化与金融的合作鸿沟主要源于银行业是属于风险保守型的,而文化产业则是属于高风险型的,这一矛盾的解决,需要健全完善的文化金融结合的相关法律体系和风险防范体系,以减少或避免因不确定因素带来的各种风险。

文化产业作为一种具有特质化的金融业,其风险形式主要表现在如下方面:一是信用风险,是由于文化企业无力偿还或者有意拖欠而形成的贷款风险;二是流动性风险,这是产生于银行无法应对因负债下降或资产增加而导致的流动性困难;三是政策性风险,是由于政府的相关政策的变化或行政干预给银行造成的风险;四是资财风险,是商业银行在经营过程中,由于各种主客观因素致使银行资财遭受损失的可能性;五是汇率风险,又称外汇风险,是银行在业务经营活动中,因汇率变动而蒙受损失的可能性;六是投资风险,是银行由于投资决策失误

以及利率、收益等指标的变化,给银行带来损失的可能性。我们必须正视金融业风险控制的内在规律及结构,通过建立健全文化与金融结合的风险制约机制,对于进一步正确认识、评价、防范风险,解除金融投资文化的后顾之忧的意义重大。目前我国遵循的是1988年7月由10国集团中央银行行长倡议建立的、其成员包括10国集团中央银行和银行监管部门代表的“巴塞尔委员会”,在瑞士的巴塞尔通过的《关于统一国际银行的资本计算和资本标准的协议》(简称《巴塞尔协议》),这是一套完整的国际通用的、以加权方式衡量表内与表外风险的资本充足率标准,对有效地扼制了与债务危机有关的国际风险有一定意义。2014年3月,文化部、中国人民银行、财政部在《关于深入推进文化金融合作的意见》中,提出要“建立完善多层次、多领域、差别化的融资性担保体系,促进银行业金融机构与融资性担保机构加强规范合作。”^[9]。在政策层面,要按照《巴塞尔协议》规定的要求,结合我国文化金融的具体实际,要保持国家政策的连续性和稳定性,减少行政干预,减少人为的政策风险。

其一,建立健全立法保障。在建立健全相关的法律法规体系方面,与文化金融关系最为密切的是知识产权制度,如著作权保护、专利权保护、商标权保护、商业秘密和反不正当竞争法保护、合同法保护等等。从立法角度看,目前我国已建立起了比较完整的知识产权法律体系,基本上达到了世界贸易组织中与贸易有关的知识产权协议,也就是TRIPs协议的基本要求^[9];但是,如果从现代市场经济运行的要求出发来塑造文化与金融结合的投融资体制,我国还有诸多的相关政策及法律法规缺位问题没有得以解决。要建立健全完善的专门针对文化金融的法律体系建设,加大对侵权行为的惩处力度,完善维权援助机制,加强商标法、专利法、著作权法、反不正当竞争法等知识产权保护法律法规宣传普及,从法律和制度上确定参与文化产业各方的行为准则和法律责任。营造良好的法律政策环境。一要研究现有的法律法规条文,修订相关法律法规条款;二要针对目前在文化产业发展中有关适用法律条文和法规的缺失,要积极推动立法机关及时补充修订,如著作权保护仅仅局限在文字作品的表面形式,没有对作品,如计算机软件的功能使用权进行妥善的保护等问题;三要会同文化部、人民银行、银监会等与文化产业相关的部门,制定文化产业的信贷指引、操作规则及实施细则等等相关法规,加强立法的衔接配套,增加可操作性,逐步建立法律、行政法规、部门规章相互衔接、相互配套的法律体系,把文化产业市场的监管管理工作落到实处。使文化产业的全过程和所有环节都能够做到有法可依,违法必究,使文化产业进入一个有序的发展通道。

其二,完善配套制度。一是完善融资性担保体系。文化产品融资担保包括担保和再担保两种方式,完善的担保体系能有效弥补文化产品经营企业实物资产抵押不足的缺陷,多渠道分散风险,降低投资风险。同时,构建多渠道的文化产品的风险分担和补偿机制、风险控制过程与相应的承接机制等,降低银行对文化产品的融资风险。二是引入保险机制,有效分散文化产业的运作风险。各保险机构应根据文化金融产品的特点,开发适合文化金融业务需要的保险产品。鼓励保险公司探索开展信用保险业务,弥补现行信用担保体制在支持文化产品融资方面的不足。专业保险行业的介入,从侧面加强了对文化产品的专业价格判断,可以在一定程度上遏制赝品进入文化金融市场,因为拿到文化产品保单的文化产品,从市场角度来看,其效能等同于取得了一份附加鉴定证书。从这个意义上来说,文化产品保险对文化产品的保值和增

值具有不可小视的意义,将保险机制引入文化产业的业务中,能有效地分散融资风险。

总之,文化创意企业和银行都要规范操作流程、完善融资制度,减少或避免因不确定因素带来的各种风险。政府和中央银行要在政策、措施上引导文化金融的多层次、多领域和差别化发展,同时在文化金融的存款保险制度、存款准备金制度、防范股市风险机制、外汇风险防范机制、信贷资产风险管理机制、信贷资产风险制约机制等方面,都有待健全并完善,要构建完善有效的文化金融风险防范的结构性传递体系、流程链以及风险控制的闭环系统。

五、优化文化金融的政策环境是国家治理创新的新举措

优化文化金融结合的政策环境是国家治理能力提升的表现形式之一。政府在推进文化与金融结合体系的建设中,必须充分体现国家治理体系和治理能力的现代化。

其一,优化政府的服务环境。长期以来,政府在文化管理,特别是公共文化管理方面,存在着多头管理、资源分散,公共文化供给与群众需求脱节、区域城乡发展不均衡,缺乏统一标准、刚性要求和有效考核,甚至还有政府在权利运作状态下直接组建债权包揽的文化生产企业等等问题。从现代意义的政府治理理念看,政府对文化金融的宏观管理应为两方面,第一是通过制定理性的文化政策、提供良好的制度环境,鼓励更多的文化产业单位和金融机构参与文化与金融的合作,使文化金融更好更快地发展;第二是通过合理的制度安排,促进文化与金融的良性合作。在推进文化与金融的结合的进程中,必须彻底转变传统的政府治理方式,营造与促进文化与金融融合发展相适宜的政府公共行政服务环境,理顺政府与产业之间的关系,明确政府在推动、引导文化经济发展中的导向、调控的地位和作用;突出企业在文化产业发展中的主体地位,培育符合文化金融产业市场要求的、具有竞争力的文化金融产业主体和投融资主体,要研究建立健全文化金融的多层次资本市场。这个“多层次资本市场”涵盖从股权市场、债券市场、私募市场、期货市场到中介机构、对外开放和投资者保护等多个层面,既有市场层次本身的发展,也有市场参与者的壮大、开放与保护。在市场层次方面,除传统意义上的股权、债券和期货市场之外,还包括私募市场。在市场参与者的多层次方面,放宽机构投资者的业务准入。在充分发挥政府财政的公共职能作用、不断加大财政投入的同时,通过财政政策引导,消除民间资本和外来资本进入文化领域的体制性障碍;引入市场机制,吸引、鼓励社会资本投资文化产业,如银行贷款、自筹经费、社会资金、外国资本和创投基金等,使不同所有制文化机构都能享有平等的投资机会和权益保障,不断优化并完善文化金融产业投资主体结构,形成以政府投资为引导、企业投资为主体、银行信贷为支撑、多方引资为辅助、风险投资为促进的多元化的文化产业和文化事业投融资机制。

其二,强化金融服务。央行应积极理顺稳健货币政策传导机制,注重市场调控的理念,在文化与金融的合作中,只要市场能决定的,就交由市场自行决定,让市场在资源配置中真正起到基础作用。“要抓住我国目前文化产业在多层次资本市场体系不断完善的机遇,着力完善文化产业投融资平台公司的治理模式,稳步推进平台公司到资本市场上市融资,推动公司整体上市或核心资产上市。”^[7]要加快推进商业银行的市场化改革,促使商业银行成为真正独立的产权主体,完善货币市场与资本市场的融资功能,拓宽货币市场与资本市场之间合理的资金

流通渠道。要创新文化金融的债券融资机制,扩大债券融资规模,运用新型融资工具,创新文化产业引入社会资本的新途径。

其三,政府在推进文化与金融的结合的进程中,要着重在文化与金融结合的投融资平台机制创新上下功夫,发挥文化产业投融资公共服务平台的功能和作用。这里要抓住三个关键点:一是“金融体系,特别是银、证、信、保四个大的金融体系的介入与主导,是艺术金融发展的关键。”^[8]文化金融的发展既要强调发挥市场机制的基础性作用,也要有顶层设计的战略与政策,同时要与区域政府的政策与投入相衔接。要探索国家战略与市场机制的关系问题,将文化金融的发展纳入到国家文化发展规划的体系之中统一规划,“在国家战略的框架下有效率、公平地配置有限资源,实现国家战略与市场机制的结合。”^[9]二是文化产业市场体系,特别是市场支撑与中介体制的支撑作用是文化金融发展的一个前提。要优化文化创新的市场环境,发展文化产品市场,培育文化要素市场。在发挥市场支撑的作用的同时,不能忽视的是文化行业组织和中介机构在文化市场中的服务、协调、自律和监督作用,这是文化产业发展不可或缺的重要支撑,要制定和完善文化中介机构管理办法,引导其规范运作,向品牌化、专业化方向发展,不断提高服务质量。三是文化与金融的对接交易体系的建设与专业化的运营是文化金融发展的基础。发挥文化产业的市场机制作用重在依靠市场机制培育文化产业的核心竞争力,现有的文化产业投融资机制已经不能满足当今社会的需求,机制和体系的建设要符合市场经济的要求,遵循文化金融自身的发展规律,在既不违背市场经济规律,又能吸收生产文化产品和提供文化服务的特点的前提下进行合理规划,建设一个完备的尊重文化与金融共同发展规律的文化金融机制。四是文化金融发展的政策环境,特别是风险意识的培育是文化金融发展的重要保障^[1]。优化文化金融产业专项资金评估政策,由于文化的意识形态属性,在制定文化资金评估政策时,要从文化产业的特殊规律出发,兼顾文化产业的意识形态性质,从经济效益和社会效益两方面,建立健全对文化产业企业拨款资金合理有效的绩效评价机制。同时要加强监管,从制度上进一步规范文化企业的产权管理、重大事项决策、经营者业绩考核等,确保投资效益。为文化金融的健康发展提供保证。

六、借鉴国外经验,营造良好的财政投融资文化产业的政策环境

文化产业的发展离不开政府的政策引导,也离不开财政资金的扶持,国家对文化产业发展的投入,是文化产业过程中重要的资金支持系统。在财政对文化产业的投融资上,一方面要重视政府财政创新的作用,创新财政的文化投入规模与方式;另一方面要发挥市场在文化资源配置中的积极作用,还要将市场机制在文化资源配置中所发挥的基础性作用,与区域政府的政策与投入相衔接,将财政对文化产业的投融资运作规模与国家的文化产业政策、财政政策和货币政策等宏观经济政策目标相协调,使财政对文化产业的投融资的规模与国家的宏观经济运行状况相适应,为实现国家宏观经济目标进行调节,营造良好的财政投融资文化产业的政策环境。

世界发达国家在规划产业结构时,都将发展文化产业作为经济发展的重要方面。如美国、法国、英国等,多年来不断提高支持文化事业的预算,为促进文化产业的发展提供有力的资金

保障,同时制定了一系列法律法规和行政措施加以扶持,使得其融资体制完善,融资方式多样化,融资渠道多元化,为文化产业的螺旋式发展创造了良好的政策环境及保障。如1965年美国国会发布的《国家艺术及人文事业基金法》,并依据该法成立的国家博物馆图书馆学会,专门向非营利性文化机构、博物馆、美术馆和图书馆文化项目进行资助。美国政府对文化产业的资助采取的是“资金匹配”的政策;法国政府对文化事业和文化产业的投入预算庞大,他们通过法律法规保障文化事业的发展,如鼓励文化普及政策、鼓励文化创新政策、鼓励文化走向世界等;英国政府文化资助政策的特点是遵循著名的“一臂间隔”原则,即政府将对文化的资助,委托给非政府公共文化机构来实施。韩国于1998年就提出了“文化立国”方针;日本政府首创了“官民并举”,即政府与民间一起投入文化产业,政府“操办”但不“包办”。在文化产业的税收调节政策方面,美国政府早在1917年的税法中就规定,对非营利性文化团体和机构免征所得税,并减免资助者的税额。为鼓励收藏者从国外购买艺术品,1922年美国颁布的海关条例第1704条中明确写道:“进入美国的艺术品一律免税”,并附有专门的“艺术品免税申报表CF3307”,表明在收藏者所收藏的国外艺术品在进入海关时是免税的。在加拿大,如果个人拥有达6个月以上的艺术品,且有发票为证,可视为家庭财物享受免税^⑨。在欧洲,艺术品的买卖所缴纳的进出口增值税和艺术家的“再卖权”税,要低于普通商品,等等。国外的成功做法,给我们很多的启示,在改善国家对文化金融产业的支持方式,提高投资收益方面,要着重做好如下工作。

其一,健全法规及配套制度,有效的强化财政投融资的功能。要从文化产业发展的市场要求出发,设计财政对文化产业的投融资体制,尽快制定相关的法律法规及相应配套政策,对财政投融资文化产业的主体、运作机构、性质和运作范围、运作方式、财务管理等方面作出严格的规范和具体的规定,并在此基础上制定财政投融资的配套运作制度,如财政投融资文化产业资金的审批、登记备案、监督检查、效益考核、预决算、制度等等。除此之外,具有财政与金融双重职能的政策性银行,必须从政策上明确其投融资文化产业的职能和运营机制,要将财政投融资的良好信誉与金融投资的高效运作有机结合起来,实行高效运营。要加大财政对政策性银行的支持力度,建立稳定的资本金补充和贷款利息的补贴制度,使其在文化金融方面发挥作用。

其二,建立制度化的政府公共财政对文化产业的资助补偿机制,建立并完善支持文化产业发展的财政政策。从市场投资的角度来看,针对文化产业的投资周期比较长,风险也相对大,加上文化意识形态的属性,还常常出现市场失灵等情况;由此,公共财政要在这个方面介入,以弥补市场失灵和市场缺陷。从我国目前的情况看,要从政策上加以引导和规定,加大政府对文化产业的财政资金支持力度,尤其是要加大对文化产业中小企业的融资支持。如通过设立文化专项扶持基金支持文化产业的发展、进一步完善文化事业建设费征用和专项资金制度、通过对文化企业实施税收减免等优惠政策,等等。要科学合理地制定文化产业发展规划,界定财政支持文化产业的范围,突出支持重点,要向基本公共文化需求倾斜、向农村文化建设倾斜、向保障文化行政管理部门转变职能倾斜。另外,“文化产业中的公益性部分、涉及国家安全的文化产业和文化服务基础设施,以及代表国家水准和具有民族特色的艺术院团等,

也应该成为财政对文化产业的投资重点。”^[10]必须继续加大政府的财政支持力度,加强资金引导,运用政府的财政杠杆,使财政对文化产业的投融资更加有效地推进文化产业的发展。

其三,财政对文化产业的投融资,要严格以市场和政府的效率边界解为基础,逐步形成多元化的文化产业和文化事业投融资机制。政府的财政资金只是文化产业投融资的一个方面,要通过政策引导,突出企业的主体地位。政府的职责要侧重在履行市场监控的义务,减少经济和行政的干预;对于基本公共文化服务领域或者准公共文化服务领域,政府要以外部溢出效应为基础,通过分析财政资金的投入效果决定扶持力度。要分析现行的投入标准是否科学有效,并且努力实现地区间的财政投入边际效应均等化。要研究建立健全市场化、多元化的文化产业投融资机制,在充分发挥政府财政的公共职能作用、不断加大财政投入的同时,通过财政政策引导,使不同所有制文化机构都能享有平等的投资机会和权益保障,形成以政府投资为引导、企业投资为主体、银行信贷为支撑、多方引资为辅助、风险投资为促进的多元化的投融资机制。

其四,确保专业化,提高管理效率。由于文化产业和金融业的特殊性,都属于专业性极强的行业,由此,在财政在对文化产业的投融资时,在其业务内容和运作方式等方面,必须健全专门的财政文化金融管理及运作机构,完善财政对文化产业投融资的项目法人制度及投融资的评级制度,健全政绩考核指标和激励机制及投融资责任制度等等,对财政的投资文化产业项目进行科学决策和有效监督,确保专业化。只有这样才能,保证财政投融资的效率。

其五,完善监督机制,完善政府对文化产业投融资的风险防范和化解机制。要积极探索文化产业投融资风险分担补偿机制等方式,鼓励文化企业更多地运用金融资本,实现财政政策、产业政策与文化企业需求有机衔接。要不断提高风险决策的科学水平,健全政府财政信息披露制度,建立财务报告体系,在对文化产业的投融资过程中,实现财政阳光化,强化政府公务人员的职业道德,最大限度地防范因客观因素造成的运作风险。

参考文献:

- [1] 西沐.文化金融:文化产业新的发展架构与视野[J].北京联合大学学报:人文社会科学版,2014,(1):50-57.
- [2] [德]马克思·韦伯.论经济与社会中的法律[M].张乃根,译.北京:中国大百科全书出版社,1998:30.
- [3] 文化部,中国人民银行,财政部.关于深入推进文化金融合作的意见[Z].文产发[2014]14号.
- [4] 乌云娜,黄勇,王青,等.政府投资项目前期环境与安全监管评价实证研究[J].武汉理工大学学报:社会科学版,2012,(3):310-314.
- [5] 周小华.我国艺术品质押融资发展的政策分析[J].甘肃理论学刊,2014,(3):172-176.
- [6] 孙玉荣.大数据与知识产权保护[J].北京联合大学学报:人文社会科学版,2014,(2):54-59.
- [7] 任新建.地方政府投融资平台机制创新[J].科学发展,2012,(4):33-43.
- [8] 西沐.文化金融的根本是发现并整合价值[N].中国社会科学报,2013-03-20.
- [9] 施虹.艺术品营销传播中的伦理问题[J].同济大学学报:社会科学版,2010,(3):58-64.
- [10] 王德高,陈思霞,卢盛峰.促进中国文化产业发展的财政政策探析[J].学习与实践,2011,(6):105-111.

责任编辑:陈于后

To Cultivate a Cultural Finance Policy Environment Beneficial to Co-development of Multiple Subjects

ZHOU Xiaohua¹, LIU Yixin²

(1. Beijing Union University, Beijing 100101, China; 2. American Core Logic Inc., San Francisco 94104, USA)

Abstract: A sound cultural finance policy environment is cultivated in a specific social environment. There are some policy problems concerning the combination of culture and finance in China. For example, the scientific level and democratization process of the policy need to be improved; the stability, coordination, consideration and support of the policy are weak; the policy cannot adapt to the development law of cultural industry and the needs of the real transformation of the mode of financial input and the needs of the development of the socialist market economy. The formulation and implementation of the policy related to co-development of culture and finance need be further detailed. An environment with diversification of investment subjects and financing channels and maximization of capital efficiency should be formed. A long-term mechanism and the docking mechanism of combining culture and finance should be perfected. Fiscal policy, industry policy, and financial policy should be combined to realize the collaboration and mutual benefit of culture and finance.

Key words: cultural finance; investment subject; financing channels; policy environment; policy system